

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 38.129/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Mobilité, le 9 février 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 11 mai 2004 relatif aux conditions d'agrément des écoles de conduite des véhicules à moteur et l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire", a donné le 16 février 2005 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996 et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation, telle qu'elle figure dans la lettre de demande d'avis, est la suivante :

"De hoogdringendheid wordt gemotiveerd door de omstandigheid dat drie essentiële artikels van het Koninklijk Besluit, met name de definities, het toepassingsgebied en de administratieve verplichtingen, op 23 november 2004 door de Raad van State werden geschorst (zie arrest nr. 137.538). Aangezien het K.B. niet in zijn geheel werd geschorst, trad het op 1 december 2004 in werking. Sindsdien werden de eerste aanvragen tot erkenning ingediend. Wegens de schorsing van drie cruciale artikels door de Raad van State is het op dit moment evenwel onmogelijk om die aanvragen te behandelen. Indien de aanvragen niet binnen de in het K.B. bepaalde termijn worden behandeld, moeten overeenkomstig het K.B. de erkenningen automatisch als toegestaan worden beschouwd."

Cette motivation ne vaut, strictement, que pour les articles 1^{er}, 2 et 3 du projet. Elle peut également être admise pour les articles 7 et 8 qui remplacent des références désormais dépassées par des références correctes, ainsi que pour l'article 9 qui fixe l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet.

La section de législation du Conseil d'État limite, dès lors, son examen à ces seuls articles.

*
* *

Le Conseil d'État, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

Le projet ainsi examiné appelle les observations ci-après.

.../...

Fondement juridique

Observation générale

En vertu de l'article 23, § 1^{er}, 2° et 4°, des lois coordonnées relatives à la police de la circulation routière, le permis de conduire belge est délivré lorsque le requérant a, notamment, réussi un examen pratique et un examen théorique organisés par le Roi. Ces mêmes dispositions habilitent le Roi à déterminer les modalités de l'apprentissage (en vue de l'examen pratique) et de l'enseignement (en vue de l'examen théorique). L'article 23, § 3, dispose que le Roi arrête les conditions auxquelles les écoles de conduite de véhicules à moteur doivent satisfaire pour l'accomplissement des tâches qu'Il détermine.

En vertu de l'article 5 de l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire, l'apprentissage pratique auquel doit se soumettre tout candidat au permis de conduire peut se faire soit entièrement sous le couvert d'un permis de conduire provisoire modèle 3 (filière libre), soit en suivant les cours d'une école de conduite avant de se faire délivrer un permis de conduire provisoire modèle 1 ou 2 ou une licence d'apprentissage.

À part l'article 10, 1°, b), relatif à la licence d'apprentissage et l'article 31, § 6, aucune disposition de l'arrêté ne précise comment le candidat doit se former en vue de l'examen théorique, même s'il est précisé, à l'article 14, que les écoles de conduite dispensent un enseignement théorique portant sur les matières visées à l'annexe 4.

En vertu des articles 1^{er}, 4°, et 2, de l'arrêté royal du 11 mai 2004 relatif aux conditions d'agrément des écoles de conduite des véhicules à moteur, aucun enseignement - théorique ou pratique - de la conduite des véhicules à moteur contre rémunération en vue de l'obtention du permis de conduire ne peut être dispensé en dehors d'une école de conduite agréée par le Ministre. L'agrément ne peut être octroyé qu'à une personne physique ou à une société commerciale visée à l'article 2, § 2, du Code des sociétés, à l'exclusion des groupements d'intérêts économiques et des sociétés à finalité sociale, visées à l'article 661 du Code précité. Sauf exceptions marginales prévues à l'article 2, § 4, les ASBL et les sociétés à finalité sociale ne peuvent être agréées comme école de conduite. De par la généralité des termes employés, cette exigence vaut également pour les enseignements qui seraient dispensés dans le cadre de la filière libre.

.../...

Par un arrêt n° 137.538, du 23 novembre 2004, la section d'administration du Conseil d'État a suspendu les articles 1^{er}, 2 et 23, de l'arrêté royal du 11 mai 2004 précité dès lors que la partie adverse ne justifiait pas en quoi il était nécessaire de porter atteinte au droit d'une association sans but lucratif d'exercer une mission d'enseignement et de formation dans le cadre de l'obtention du permis de conduire par filière libre.

Le projet d'arrêté rencontre les objections formulées par le Conseil d'État puisqu'il prévoit que le monopole des écoles de conduite agréées ne s'applique qu'aux heures de cours théoriques et pratiques de la conduite visées aux articles 14 et 15 de l'arrêté royal du 23 mars 1998 précité, c'est-à-dire à l'enseignement pratique dispensé par les écoles de conduite qui interviennent dans le cadre de la filière réglementée et à l'enseignement théorique dispensé dans ces mêmes écoles. Il s'agit d'un retour au système de l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif aux conditions d'agrément des écoles de conduite de véhicules à moteur que l'arrêté royal du 11 mai 2004 précité avait abrogé.

Il en résulte que les candidats à la filière libre pourront se former auprès de n'importe quelle personne physique ou morale.

Observations particulières

Préambule

À l'alinéa 2, il y a lieu de viser également les articles 74 et 75 de l'arrêté royal du 23 mars 1998 que le projet modifie.

Dispositif

Article 2

(article 2 en projet de l'arrêté royal du 11 mai 2004)

Le projet supprime l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} qui dispose qu'un agrément d'école de conduite n'est pas requis pour dispenser les formations prévues à l'article 4, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9° et 15° de l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire.

.../...

Le rapport au Roi justifie cette suppression par le fait que cet alinéa est devenu superflu.

Il y a lieu cependant de remarquer qu'aucune disposition de l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire ne permet d'exclure de manière certaine les organismes qui dispensent les formations précitées de la notion d'"école de conduite".

Par ailleurs, l'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er}, fait actuellement l'objet d'un recours devant la section d'administration du Conseil d'État (n° G/A 154.320/VI-16.729 ⁽¹⁾).

⁽¹⁾ La demande de suspension a été rejetée par un arrêt n° 139.472 du 18 janvier 2005 pour défaut de préjudice grave difficilement réparable.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.129/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 9 februari 2005 door de Minister van Mobiliteit verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 11 mei 2004 betreffende de voorwaarden voor de erkenning van scholen voor het besturen van motorvoertuigen en van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs", heeft op 16 februari 2005 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en vervangen bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt :

"De hoogdringendheid wordt gemotiveerd door de omstandigheid dat drie essentiële artikels van het Koninklijk Besluit, met name de definities, het toepassingsgebied en de administratieve verplichtingen, op 23 november 2004 door de Raad van State werden geschorst (zie arrest nr. 137.538). Aangezien het K.B. niet in zijn geheel werd geschorst, trad het op 1 december 2004 in werking. Sindsdien werden de eerste aanvragen tot erkenning ingediend. Wegens de schorsing van drie cruciale artikels door de Raad van State is het op dit moment evenwel onmogelijk om die aanvragen te behandelen. Indien de aanvragen niet binnen de in het K.B. bepaalde termijn worden behandeld, moeten overeenkomstig het K.B. de erkenningen automatisch als toegestaan worden beschouwd."

Die motivering geldt strikt genomen alleen voor de artikelen 1, 2 en 3 van het ontwerp. Ze kan eveneens worden aanvaard voor de artikelen 7 en 8, die thans achterhaalde verwijzingen vervangen door correcte verwijzingen, en ook voor artikel 9, dat de inwerkingtreding van het ontworpen besluit vaststelt.

De afdeling wetgeving van de Raad van State beperkt haar onderzoek dan ook tot die enkele artikelen.

*
* *

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State beperkt de afdeling wetgeving van de Raad van State zich tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Het aldus onderzochte ontwerp geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

.../...

Rechtsgrond

Algemene opmerking

Krachtens artikel 23, § 1, 2° en 4°, van de gecoördineerde wetten betreffende de politie over het wegverkeer wordt het Belgisch rijbewijs afgegeven indien degene die erom verzoekt onder meer geslaagd is voor een praktisch en een theoretisch examen, beide georganiseerd door de Koning. Diezelfde bepalingen machtigen de Koning om de nadere regels inzake scholing (met het oog op het praktisch examen) en onderricht (met het oog op het theoretisch examen) vast te stellen. Artikel 23, § 3, schrijft voor dat de Koning de voorwaarden bepaalt waaraan de scholen voor het besturen van motorvoertuigen moeten voldoen met het oog op het vervullen van de taken die Hij vaststelt.

Krachtens artikel 5 van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs kan het praktisch onderricht dat iedere kandidaat voor een rijbewijs moet volgen, ofwel volledig geschieden op basis van een voorlopig rijbewijs model 3 (het vrije circuit), ofwel door het volgen van lessen in een rijsschool alvorens een voorlopig rijbewijs model 1 of 2, dan wel een leervergunning te ontvangen.

Behoudens artikel 10, 1°, b, dat handelt over de leervergunning, en artikel 31, § 6, preciseert geen enkele bepaling van dat besluit welke opleiding de kandidaat moet volgen met het oog op het theoretisch examen, ofschoon artikel 14 bepaalt dat de rijsscholen theoretisch onderricht verstrekken dat de stof bedoeld in bijlage 4 omvat.

Krachtens de artikelen 1, 4°, en 2 van het koninklijk besluit van 11 mei 2004 betreffende de voorwaarden voor de erkenning van scholen voor het besturen van motorvoertuigen kan geen enkel onderricht, theoretisch noch praktisch, voor het besturen van motorvoertuigen tegen vergoeding, met het oog op het behalen van een rijbewijs verstrekt worden buiten een rijsschool erkend door de minister. De erkenning kan alleen worden verleend aan een natuurlijk persoon of aan een in artikel 2, § 2, van het Wetboek van Vennootschapsrecht bedoelde handelsvennootschap, met uitsluiting van de in artikel 661 van dat Wetboek bepaalde economische samenwerkingsverbanden en vennootschappen met sociaal oogmerk. Behoudens enkele bijkomstige uitzonderingen vervat in artikel 2, § 4, kunnen vzw's en vennootschappen met sociaal oogmerk niet worden erkend als een rijsschool. De gebruikte bewoordingen zijn dermate algemeen dat dat vereiste eveneens geldt voor het onderricht dat wordt verstrekt in het vrije circuit.

De afdeling administratie van de Raad van State heeft bij arrest nr. 137.538 van 23 november 2004 de artikelen 1, 2 en 23 van het voornoemde koninklijk besluit van 11 mei 2004 geschorst op de grond dat de verwerende partij niet verantwoord had waarom afbreuk moest worden gedaan aan het recht van een vereniging zonder winstoogmerk om onderricht en opleiding te verstrekken in het kader van het verkrijgen van een rijbewijs via het vrije circuit.

Het ontwerp van besluit gaat in op de door de Raad van State gemaakte bezwaren, daar het bepaalt dat het monopolie van de erkende rij scholen alleen geldt voor de lessen theoretisch en praktisch rijonderricht bedoeld in de artikelen 14 en 15 van het voornoemde koninklijk besluit van 23 maart 1998, dat wil zeggen voor het praktisch onderricht verstrekt door de rij scholen die actief zijn binnen het gereguleerde circuit en voor het theoretisch onderricht dat in diezelfde rij scholen wordt verstrekt. Aldus wordt teruggegrepen naar de regeling vervat in het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende de voorwaarden voor de erkenning van scholen voor het besturen van motorvoertuigen, dat was opgeheven bij het voornoemde koninklijk besluit van 11 mei 2004.

Daaruit volgt dat wie het vrije circuit wil volgen, bij onverschillig welke natuurlijke of rechtspersoon een opleiding kan volgen.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

In het tweede lid moet eveneens worden verwezen naar de artikelen 74 en 75 van het koninklijk besluit van 23 maart 1998, die door het ontwerp worden gewijzigd.

DispositiefArtikel 2

(ontworpen artikel 2 van het koninklijk besluit van 11 mei 2004)

Het ontwerp schrapt paragraaf 1, tweede lid, dat voorschrijft dat een erkenning van rijschool niet vereist is voor het verstrekken van de opleidingen die in artikel 4, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9° en 15° van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs bepaald zijn.

Die schrapping wordt in het verslag aan de Koning verantwoord door het feit dat dat lid overbodig is geworden.

Evenwel valt op te merken dat geen enkele bepaling van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs toestaat dat het begrip "rijschool" stellig de instellingen uitsluit die de voornoemde opleidingen verstrekken.

Bovendien wordt de steller van het ontwerp erop gewezen dat tegen paragraaf 1, tweede lid, thans een beroep hangende is bij de afdeling administratie van de Raad van State (nr. G/A 154.320/VI-16.729 ⁽¹⁾).

⁽¹⁾ De vordering tot schorsing is afgewezen bij arrest nr. 139.472 van 18 januari 2005, wegens ontstentenis van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel.

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw	M.-L. WILLOT-THOMAS,	kamervoorzitter,
de Heren	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. LEFEBVRE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS